

A UNIÃO EUROPEIA E A PROMOÇÃO DO MODELO LIBERAL-DEMOCRÁTICO: A ATUAÇÃO NO SUL E LESTE DA EUROPA E NOVOS DESAFIOS

THE EUROPEAN UNION AND THE PROMOTION OF THE LIBERAL-DEMOCRATIC MODEL: POLICY TOWARDS SOUTH AND EASTERN EUROPE AND NEW CHALLENGES

Débora Coutinho Cunha¹

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Fernanda de Castro Brandão Martins²

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais
Universidade Federal da Bahia
Salvador – Bahia – Brasil

Resumo: O artigo visa compreender o papel da União Europeia na consolidação da ordem liberal-democrática global, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Analisa-se de que maneira o alargamento do bloco, para o Sul e Leste Europeus, respectivamente nas décadas de 1980 e no pós-Guerra Fria, além de estender o processo de integração europeu, teve também como desdobramento a consolidação de democracias liberais no continente. Conclui-se que o bloco teve fundamental importância na promoção de princípios liberal-democráticos, apesar dos grandes desafios enfrentados. Contemporaneamente, a crise financeira de 2008, a proximidade com a Rússia e a ascensão de ideologias de extrema-direita no continente constituem desafios que parecem colocar a democracia e, por consequência, o próprio projeto da União Europeia sob pressão. A solução para essas questões demandará novas formas de pensar a política e de colocar em prática mecanismos que viabilizem a democratização e a participação cidadã mais efetivas no âmbito das instituições europeias.

Palavras-chave: Integração Europeia. Democracia. Ordem liberal-democrática.

Abstract: The purpose of this paper is to understand the role played by the European Union in the consolidation of the global liberal-democratic order, since the end of the Second World War, in 1945. The analysis focuses on the processes of expansion towards Mediterranean and Eastern Europe, respectively in the 1980s and the post Cold War, which had, as a consequence, the consolidation of new liberal democracies in the continent. It concludes that the bloc had fundamental importance in the promotion of liberal-democratic principles, despite great challenges. Nowadays, the 2008 financial crisis, the proximity with Russia and the ascension of extremist right-wing ideologies in the European continent are challenges that threaten democracy and, thus, the integration project. A solution to those issues demands mechanisms that enable new political thinking, and more effective democratization and citizen participation in European Institutions.

Key-words: European Integration. Democracy. Liberal-democratic Order.

Recebido: 22/01/2017

Aprovado: 20/04/2017

¹ deboraccunha@hotmail.com

² fecbrandao@gmail.com

Introdução

O principal objetivo motivador da integração na Europa era garantir a paz no continente após duas guerras seguidas de dimensões catastróficas. O primeiro âmbito da integração europeia foi o econômico, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952. Entretanto, desde o início os entusiastas do projeto almejavam estender para outras áreas o processo de integração regional. Para que tal processo tivesse continuidade e sucesso, foi preciso estabelecer parâmetros que delimitassem os requisitos necessários para participação no processo de integração, dentre os quais sobressaem a democracia, no âmbito político, e o liberalismo, no econômico.

O processo de integração europeu precisa ser entendido dentro do contexto global que lhe foi propício: após duas guerras mundiais, com as principais potências europeias destruídas, no momento que os Estados Unidos (EUA) se afirmavam como poder hegemônico global e colocavam em prática a formação de uma ordem global baseada em regimes e instituições que atendessem seus interesses e promovessem seus valores. Ao mesmo tempo, começava a se delimitar o eixo de conflito da Guerra Fria, com a URSS estabelecendo sua zona de influência e os EUA consolidando a sua. Os EUA viram na Europa e no processo de integração europeu a oportunidade de consolidar os princípios da democracia e do liberalismo econômico no continente. A posição estratégica da Europa, vizinha da URSS, e da Alemanha, ocupada e dividida pelos vencedores da Guerra, fornecia um campo onde os EUA poderiam provar a superioridade do modelo capitalista liberal-democrático sobre o modelo comunista, e, pelo contraexemplo, minar a ideologia do seu oponente.

É importante ressaltar que os EUA foram observadores do processo de integração europeu e os altos investimentos através do Plano Marshall, juntamente com o compromisso de segurança coletiva com o continente por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), permitiram-lhes exercer certa pressão sob os rumos do processo de integração, principalmente nesse primeiro momento. Entre os principais interesses americanos neste período, pode-se destacar a preocupação com a reconstrução da economia europeia sob bases liberais e a consolidação de regimes democráticos no continente.

O processo de integração europeu não ficou restrito aos primeiros participantes da CECA (Alemanha, França, Itália e países que compunham o BENELUX – Bélgica, Holanda e Luxemburgo); houve diversos momentos de alargamento. Este artigo ressalta dois momentos específicos nos quais o alargamento, além de estender o processo de integração europeu, teve também como desdobramento a consolidação de democracias liberais na Europa: o alargamento para o Sul da Europa incluindo Portugal, Espanha e Grécia, durante a Guerra Fria; e o alargamento para o Centro e Leste Europeu,

após a queda da URSS e o fim da Guerra Fria. Através de um estudo comparativo entre os dois casos, a expansão para o Sul da Europa e a expansão para o Leste Europeu, este artigo busca identificar como a agenda de propagação do modelo liberal-democrático se apresenta em ambos os processos. O objetivo é entender o papel da União Europeia na consolidação de democracias liberais nesses novos estados membros, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Buscaremos analisar, ainda, o cenário atual, visto que, nos últimos anos, o projeto liberal-democrático da União Europeia parece estar sob pressão, por conta da crise econômica iniciada em 2008 e do surgimento de partidos e movimentos de extrema-direita. Consideramos que tais movimentos podem representar um risco para a democracia na Europa e para a continuidade do processo de integração europeu, visto que uma das pautas comuns desses partidos é a exclusão de minorias de suas sociedades e o discurso xenófobo, contrários aos princípios da democracia e dos direitos humanos. Assim, um dos grandes desafios presentes à União Europeia é o fortalecimento da democracia no bloco.

1. A hegemonia americana, a ordem liberal-democrática e o papel da Integração Europeia

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início da hegemonia dos EUA no sistema internacional. Uma característica importante da atuação do país hegemônico no sistema internacional é a construção de uma ordem cujos arranjos econômicos, políticos e sociais busquem avançar um conjunto específico de interesses que sejam condizentes com os princípios e valores que este poder hegemônico promove (GILPIN, 1981, p.25). Assim, os EUA passaram a trabalhar para a construção de uma ordem internacional de acordo com seus valores e princípios e que atendessem aos seus interesses.

Nesse período, os EUA trabalharam pelo estabelecimento de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que favorecessem o alcance de seus interesses e consolidassem sua zona de influência em oposição à URSS. Tais arranjos e organizações são utilizados pelo poder hegemônico para aumentar sua influência sobre o comportamento dos outros Estados, gerando um ambiente político internacional que favorece a promoção de seus interesses (GILPIN, 1981, p.24). Outro aspecto importante da ordem hegemônica é a promoção dos princípios e valores do poder hegemônico para legitimar e consolidar a ordem promovida. Nesse sentido, dois princípios se destacam na ordem americana: a democracia e o liberalismo de mercado. Juntos esses dois princípios constituíam a base do “experimento americano” bem-sucedido que deveria ser expandido para o resto do mundo (PECEQUILO, 2011, p.138). A promoção e expansão de tais valores ganhou grande relevância,

principalmente com o início da Guerra Fria, visto que o modelo liberal-democrático americano representava o oposto do modelo promovido pela URSS (PECEQUILO, 2011, p.141).

O processo de integração europeu não foi idealizado pelos americanos, nem pode ser considerado um instrumento para a consolidação do poder dos EUA. Entretanto, tal processo mostrou-se um aliado estratégico e importante para a promoção e consolidação de valores como democracia e liberalismo econômico na Europa, associados à ordem internacional estabelecida pela hegemonia americana (BACHE et al., 2011, p.87). O valor estratégico dessa parceria é mais bem dimensionado frente ao desafio imposto pela URSS. Diante da perda da Tchecoslováquia para a zona de influência da URSS, os EUA temiam que, em “efeito dominó”, outras nações europeias sucumbissem ao poder soviético (PECEQUILO, 2011, p.154). O Plano Marshall, que previa ajuda econômica para a Europa, tinha como um dos principais objetivos a garantia da estabilidade neste continente e o fortalecimento dos aliados norte-americanos (LUDLOW, 2010, p.181; PECEQUILO, 2011, p.154). Além disso, o Plano, em consonância com a Doutrina Truman, colocava sobre os EUA a “responsabilidade de assistir os povos livres contra a subjugação de minorias armadas” (BACHE et al., 2011, p.86).

Não se pode dizer que os EUA são a principal força por trás do processo de integração europeu, mas é inegável que sua ajuda militar e econômica nos anos após a Segunda Guerra Mundial ofereceu condições propícias para a realização, a continuidade e o aprofundamento da integração (LUDLOW, 2010, p.181). Em contrapartida, o processo de integração europeu foi importante para a expansão e consolidação da ordem liberal-democrática na Europa durante a Guerra Fria e tendo uma atuação chave na expansão de tal modelo para o leste europeu com o fim da Guerra Fria e da URSS. A inclusão da cláusula democrática como elemento obrigatório para participação na Comunidade Europeia, hoje União Europeia, reforça o papel de expansão e consolidação da democracia do processo de integração europeu.

2. A Cláusula Democrática como critério de adesão

A democracia é, desde o início do processo de integração, uma das preocupações centrais na Europa. Formada no início por seis países que experimentaram a ruptura democrática na Europa, já na década de 1950 havia grande interesse na construção de instituições regionais que promovessem a reconstrução e o desenvolvimento econômico e que salvaguardassem as instituições democráticas e a paz no continente europeu, de modo a garantir a estabilidade na região (GENNA & HIROI, 2015, p.45).

A incorporação da cláusula democrática como condicionalidade política à adesão de novos membros nos tratados do processo de integração europeu foi, no entanto, gradual. Até a década de 1960, não havia menção explícita à democracia nos instrumentos legais de formação do bloco. Somente a partir do interesse na adesão da Grécia, de Portugal e da Espanha houve uma preocupação mais evidente com a exigência acerca do respeito à democracia. Conforme veremos, esses três países enfrentavam graves crises internas e poderiam ser cooptados por forças anticapitalistas e antiliberais em um cenário de Guerra Fria (BACHE et al. 2011, p.144-145). No entanto, em resposta à candidatura da Espanha, na época sob o regime ditatorial de Franco, foi criada, por Willi Birkelbach, membro do Parlamento Europeu, uma doutrina, posteriormente usada também no processo de adesão de Portugal e da Grécia, que afirmava que ser um Estado moderno europeu era sinônimo de ser uma democracia (GENNA & HIROI, 2015, p.70-72). Assim, apenas com a transição democrática, esses países puderam aceder às Comunidades, em um processo que se prolongou por quase duas décadas e se realizou com assistência do bloco. Como resultado, o Ato Único Europeu, assinado em 1986, incluiu, pela primeira vez, referências explícitas à democracia, em seu preâmbulo, afirmando a determinação dos países membros em trabalhar para a promoção da democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos em suas constituições (HOFFMANN, 2016, p.175).

Com o fim da Guerra Fria, a possibilidade de adesão de países do leste europeu levou a pressões por uma maior institucionalização do princípio democrático como condicionalidade política à adesão. A partir de 1993, o Tratado de Maastricht, que é responsável pela criação da União Europeia, sedimentou também a ideia de que a UE estaria aberta à adesão de qualquer Estado europeu que respeitasse os princípios da liberdade, democracia, direitos humanos e liberdades fundamentais e o Estado de Direito (PINDER & USHERWOOD, 2013, p.102). Desde então, os países que desejam aderir ao bloco devem satisfazer os critérios de Copenhague, estabelecidos em 1993 pelo Conselho Europeu de Copenhague e reforçados pelo Conselho Europeu de Madri, em 1995 (EUR-LEX, 2016a). Dentre as demais condições para adesão de novos membros estão preceitos do liberalismo econômico – como o funcionamento efetivo de uma economia de mercado, capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado da EU –, além da capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a aplicação das regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da EU – chamado *acquis communautaire* – e a adesão aos objetivos de união política, econômica e monetária (EUR-LEX, 2016a). Por fim, em 1997, o Tratado de Amsterdã complementou esse arcabouço normativo, ao formalizar a cláusula democrática para o bloco (HOFFMANN, 2016).

A imposição de uma cláusula democrática teria duas motivações principais: por um lado, promover a democratização dos candidatos à adesão, que devem conformar-se às regras de democracia e livre-mercado em troca dos benefícios de participar da integração; por outro, contribuir para a maior previsibilidade, ao definir sanções para os membros que romperem as regras democráticas dentro do bloco e, portanto, aumentar os custos políticos de uma violação. Segundo essa lógica, promover a democracia seria um dos meios de garantir a consecução de um dos objetivos que motivou os movimentos iniciais do processo de integração: a manutenção da estabilidade e da paz no continente europeu, depois de duas Guerras Mundiais terem causado destruição massiva em seu território (PEDRAZA, 2015). É um argumento similar ao defendido pelos EUA, que, como visto, têm na promoção de uma ordem político-econômica liberal, calcada nos valores da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos, um instrumento para a promoção da estabilidade e a expansão de seu poder no mundo.

Ao mesmo tempo, a cláusula democrática facilita o alcance dos objetivos econômicos da integração, presentes desde a criação da CECA. Se por um lado é possível afirmar que a integração aumenta a eficiência e promove o crescimento via economia de escala e aumento da mobilidade de recursos, por outro, deve-se considerar que o sucesso da integração econômica pressupõe um ambiente político estável, de segurança e previsibilidade institucional, que garanta o direito à propriedade e privilegie os interesses do capital e do investimento. A democracia, por sua característica de maior transparência e tendência a reduzir incertezas, representa, nesse aspecto, um bem coletivo, já que a instabilidade política em um dos membros do bloco pode diminuir a confiança de investidores e significar problemas para a economia dos demais (GENNA & HIROI, 2015).

3. O alargamento para o Sul

O alargamento da integração europeia para o sul da Europa não foi a primeira tentativa de incluir novos membros ao bloco, visto que em 1972 o processo de adesão de Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca já fora concluído. Entretanto, a expansão para o sul da Europa foi marcada por uma maior relevância da questão democrática, uma vez que Espanha, Grécia e Portugal passavam pelo período de transição de regimes ditatoriais para regimes democráticos. Como dito anteriormente, foi a partir das perspectivas de alargamento para o Sul que a cláusula democrática começou a ser discutida de forma mais sistemática como critério para membresia na UE.

Os anos 1970 foram marcados por instabilidade e crise na economia mundial, levando à distensão das tensões entre EUA e URSS. Nesse período, a Comunidade Europeia buscou evitar os

efeitos mais severos da instabilidade econômica internacional nos seus Estados membros. Nos anos 1980, houve um novo acirramento das tensões da Guerra Fria entre EUA e URSS. É nesse contexto de receio em relação a uma possível expansão soviética que a Comunidade Europeia retoma seu processo de alargamento.

O acesso ao mercado europeu e a possibilidade de maiores ganhos econômicos estavam entre os motivos que levaram Portugal, Espanha e Grécia a aderirem ao bloco (BARNES & BARNES, 2010, p.419). Todavia, o motivo principal que levou esses países a solicitarem adesão à Comunidade Europeia foi político: a necessidade de consolidação do seu processo democrático (ROYO, 2007, p.22; BARNES e BARNES, 2010, p.420). Segundo Royo (2007, p.22), a Comunidade Europeia representava, para a população de Portugal e Espanha, os valores de liberdade, democracia e progresso que faltavam a seus países. Desde a sua criação, a Comunidade Europeia se compromete com a promoção e proteção da liberdade e da democracia (ROYO, 2007, p.22), de maneira condizente com seu alinhamento ao bloco Ocidental, sob a liderança dos EUA.

A Grécia esteve sob uma ditadura militar entre 1967 e 1974. Em 1974, com o fim do governo ditatorial, surgiu a possibilidade de democratização da política grega. Também em 1974, a Turquia invadiu o Chipre e o governo grego não foi capaz de conter a ocupação turca. A Grécia viu na Comunidade Europeia uma oportunidade de consolidar seu regime democrático, evitar uma reorientação esquerdista do governo e manter sua segurança frente a possíveis invasões (BACHE et al., 2011, p.144). Em 1975, a Grécia formalizou sua aplicação à Comunidade Europeia. Entretanto, a relação da Grécia com a Comunidade Europeia remonta aos anos 1960, quando a Grécia se associou a esta garantindo sua permanência na zona de influencia europeia. Para Frank Pfetsch (2001, p.81), “a Comunidade Europeia representava para a Grécia o contrapeso ao perigo comunista”.

Portugal, por sua vez, esteve sob comando de um regime ditatorial entre 1932 e 1974. Em 1974, a Revolução dos Cravos tirou o governo de Marcello Caetano do poder, levando Portugal a buscar o início do processo de negociação com a Comunidade Europeia. Portugal era visto como aliado da coalizão ocidental pela sua participação na OTAN e pelo acordo de livre comércio com a Comunidade Europeia (PFETSCH, 2001, p.82). Porém, havia temores de que a revolução pudesse se encaminhar para uma orientação esquerdista, levando Portugal a uma aproximação com a URSS (BACHE et al., 2011, p.144). O processo de adesão à Comunidade Europeia serviu para o fortalecimento do governo democrático instituído com a Revolução dos Cravos.

Como Portugal, a Espanha, até os anos 1970, esteve sob um regime ditatorial. A Guerra Civil Espanhola (1936-1939) foi o marco inicial da ditadura no país, sob o comando de Francisco Franco. O

regime de Franco destruiu as bases democráticas então existentes na Espanha e perseguiu aqueles que eram favoráveis à democracia (SHARE, 2010, p.234). Diferentemente de Portugal, a Espanha não participava de outras organizações ocidentais que sinalizassem seu alinhamento a este bloco, como a OTAN ou a Organização para Cooperação Econômica Europeia, nem fez parte do Plano Marshall (PFETSCH, 2001, p.83). Com a morte de Franco, em 1977, abriu-se a possibilidade de transição para um regime democrático. Em 1979, teve início o processo de consultas e de negociações para adesão da Espanha à Comunidade Europeia. Para a Comissão Europeia, a aceitação do pedido espanhol tinha, também, como objetivo fortalecer a democracia na Europa (ROYO, 2007, p.23) e garantir o alinhamento do país ao lado ocidental e seu afastamento cabal da URSS. A tentativa de golpe de estado liderada pelo Coronel Tejero em 1981 ressaltou a fragilidade do regime democrático espanhol e a necessidade do apoio da Comunidade Europeia (ROYO, 2007, p.23). Assim, apesar de ter tido governos socialistas entre 1982 e 1996, a Espanha manteve-se aliada ao Ocidente.

O processo de adesão da Grécia foi concluído em 1981 e o de Portugal e Espanha em 1986. Um elemento comum presente na aceitação da candidatura desses três países para a Comunidade Europeia foi a oportunidade de consolidar regimes liberal-democráticos em países que passavam pela transição de governos ditatoriais, afastando o risco de que convergissem para a esfera de influência soviética. Apesar da Comunidade Europeia não ter os meios coercitivos para impor a democratização, as condicionalidades políticas para a adesão e a necessidade de conformidade com o *acquis communautaire* foram forças que trabalharam para a consolidação dessas jovens democracias (ROYO, 2007, p.25).

Assim, nesses três países, os processos de democratização e de integração estiveram intimamente ligados (ROYO, 2007, p.27) e a adesão à Comunidade Europeia representou a consolidação de suas democracias e a modernização econômica, por meio do estabelecimento de uma economia liberal de mercado (ROYO, 2007, p.23-28; PINDER & USHERWOOD, 2013, p.27). Além disso, a entrada para a Comunidade Europeia consolidou a posição desses países nas estruturas do Ocidente e da Europa (ROYO, 2007, p.38), ainda que o modelo liberal-democrático adotado por estes tenha assumido diferentes formas institucionais, de acordo com especificidades históricas (ROYO, 2007, p.25), como na Espanha, onde ainda há traços do período autoritário, notados no baixo grau de engajamento político da sociedade (SHARE, 2010, p.246).

Outro importante aspecto da acessão desses países à Comunidade Europeia foi a criação de um fundo de coesão e ajuste, para auxiliar em ajustes estruturais de regiões menos desenvolvidas e, assim, garantir a convergência em termos de desenvolvimento e a adequação econômica e política de novos

membros aos padrões da Comunidade (ROYO, 2007, p.33). Para garantir que esses países (e, posteriormente, novos candidatos), atendessem às demandas de adesão, o montante de recursos destinados pela Comunidade para o ajuste estrutural de regiões menos desenvolvidas foi dobrado no Ato Único Europeu (PINDER & USHERWOOD, 2013, p.27). Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda foram os primeiros países a serem beneficiados por tais recursos.

Como se pode notar, era de interesse da Comunidade Europeia expandir e consolidar os princípios de livre mercado e democracia na Europa (BARNES & BARNES, 2010, p.420). A experiência do alargamento para o sul da Europa e o encaminhamento para o fim da Guerra Fria, juntamente com a oportunidade de alargamento para o leste europeu que este trazia, levantou a necessidade de consolidação dos critérios políticos de adesão ao processo de integração.

4. O fim da Guerra Fria e o alargamento para o Leste

Com a queda do muro de Berlim, em 1989, anunciando o fim da Guerra Fria e o posterior colapso da União Soviética (URSS), em 1991, abriu-se a possibilidade de reintegração do continente Europeu, antes dividido entre leste e oeste. Em 1993, o Conselho de Copenhague, como dito anteriormente, abriu a possibilidade de adesão, não sem a definição de condicionalidades políticas, para garantir a estabilidade do bloco após a entrada dos novos membros. Havia interesse dos estados membros no alargamento da UE, mas havia também grande preocupação entre os membros acerca da entrada de tantos países do Centro/Leste Europeu, que eram relativamente mais pobres, menores e política e economicamente instáveis, o que poderia gerar movimentos de migração interna de grande escala (PINDER & USHERWOOD, 2013).

Assim, por diversas razões, o processo de adesão foi lento. As reformas que deveriam ser implementadas pelos países candidatos à adesão eram substanciais, especialmente frente aos escassos recursos e experiência para implementar as mudanças de políticas públicas e processo decisórios e sedequar às exigências de democratização e de liberalização econômica. A expansão para o leste trazia, ainda, o receio, entre os membros do bloco, em relação à heterogeneidade dos novos membros. Embora o interesse do bloco nas adesões fosse evidente, havia algumas divergências entre os países-membros.

Para a Alemanha, o alargamento era uma prioridade, tanto por questões de segurança, já que, após a reunificação, o leste europeu passaria a estar em suas fronteiras, quanto pela necessidade de proteger os crescentes investimentos alemães na região desde o colapso da URSS. O Reino Unido e os escandinavos apoiavam a entrada (BACHE et al., 2011, p.174). A França, a Espanha, a Itália e Portugal tinham preocupações relacionadas a uma diluição do seu poder decisório dentro do bloco e às

implicações da entrada para a livre movimentação no bloco e para as “políticas públicas” da UE, especialmente em relação à Política Agrícola Comum e às políticas de convergência (PINDER & USHERWOOD, 2013). No fim das contas, os países membros desejavam o alargamento, mas não estavam preparados para as concessões que teriam de fazer e tentavam assegurar seus interesses, colocando limites nas reformas que inevitavelmente precisariam ser realizadas no bloco antes da entrada dos novos membros (BACHE et al., 2011, p.174; PINDER & USHERWOOD, 2013).

Em contraposição a todas essas ressalvas, havia a pressão dos EUA, que esperavam que a UE assumisse a responsabilidade de estabilização da Europa Central e do Leste e consideravam que a adesão à UE seria um meio de alcançar essa estabilização (BACHE et al., 2011, p.173; PINDER & USHERWOOD, 2013). Embora os EUA, atuando juntamente com a OTAN, tenham dado suporte fundamental para a transição pós-comunista, especialmente na pacificação da região da ex-Iugoslávia (PINDER & USHERWOOD, 2013), durante a guerra do Kosovo, a atuação da UE foi essencial, tendo tido impacto mais profundo na política doméstica, nas instituições e expectativas das novas democracias, atuando via construção de uma identidade europeia, baseada em um arcabouço de normas democrático-liberais, além da concessão de incentivos materiais, para a consolidação democrática dos países do Centro e Leste europeus (GRABBE, 2014).

Recém-saídos de regimes comunistas, de economia planificada, os países do Leste Europeu enfrentaram grandes desafios na transição. A maioria dos países da região adotou o sistema democrático parlamentarista, marcado por um executivo forte e centralizador, com governos locais fracos, apesar da pressão da União Europeia pela devolução de poder aos níveis locais. A pouca tradição democrática resultou em baixa articulação de grupos de interesse com força suficiente para impor suas demandas, a maioria das forças de promoção de reformas vinha de ONGs e empresas de fora da região (OST, 2009).

Concomitantemente, houve obstáculos para alcançar as exigências de ajuste econômico. De forma geral, o leste europeu enfrentava dificuldades desde os anos 1960, com aumento do déficit e políticas de racionamento. A necessidade de mudanças econômicas se mostraram insustentáveis sem que se fizessem também reformas políticas, o que resultou no aumento da insatisfação popular e de manifestações populares contra o regime. A derrocada do socialismo seria, então, acompanhada da esperança na promessa de transformação que vinha da porção ocidental do continente (OST, 2009).

O apelo da UE vinha da combinação de estabilidade, prosperidade, segurança e liberdades individuais. O modelo de desenvolvimento, calcado nos ideais de democracia e de liberalização de mercado, consistia em uma alternativa de sucesso para sociedades que haviam vivido sob regimes

socialistas, então profundamente desacreditados. Assim, apesar das rigorosas exigências de adequação, o processo de adesão foi marcado por forte apoio popular. A UE fornecia, ao mesmo tempo, uma indispensável rede de apoio para o avanço das reformas em direção à maior abertura política e econômica (GRABBE, 2014). Programas de assistência técnica e comissões de ambos os lados foram criados para promover a harmonização da legislação e a conformação de instituições livres (DEMEŠ, 2010; BACHE et al., 2011; PINDER & USHERWOOD, 2013).

O processo de transição, no entanto, foi marcado por políticas que se popularizou chamar “terapia de choque”, com medidas de contração nas políticas fiscais e monetárias e recorrência a privatizações. O resultado foi o aumento do desemprego e da pobreza, cenário agravado pela necessidade de revisão do aparato de seguridade social que dava apoio à população, mas pesava nas contas públicas (OST, 2009). Mesmo com as dificuldades, no entanto, algum sucesso foi alcançado, com avanços democráticos inquestionáveis e alguns setores agrícolas e industriais conseguindo inserir-se de forma competitiva no mercado europeu (OST, 2009), no que pode ser considerado o período áureo da construção da democracia nos países saídos do bloco comunista (DEMEŠ, 2010).

Ao longo de todo o processo, foram duas ondas de adesão. Em 2004, entraram Polônia, Hungria, República Tcheca, Lituânia, Estônia, Letônia, Malta, Chipre, Eslovênia e Eslováquia. Eram países que, de maneira geral, tinham alguma memória do modelo liberal-democrático do Ocidente. Em 2007, aderiram Romênia e Bulgária, países com menor tradição democrática e laços mais fortes de relações com a Rússia, que cumpriram apenas mais tarde as exigências de adesão ao bloco. Após a estabilização da região da ex-Iugoslávia, a adesão da Croácia, em 2013, completou o ciclo de adesões para o leste (PINDER & USHERWOOD, 2013; GRABBE, 2014).

Nota-se, no entanto, que as respostas dos países aos esforços de europeização deram-se de maneira muito heterogênea. Alguns países, especialmente da Europa Central e da região dos Balcãs, adaptaram-se mais rápido e melhor a normas e práticas democráticas do que outros, como os sucessores da ex-URSS, que, sob maior influência da Rússia e com tendência mais autocrática, não conseguiram adequar-se completamente às exigências de participação no bloco (DEMEŠ, 2010; SCHIMMELFENNIG, 2007). Os limites da influência da UE na transformação da cultura política fizeram-se evidentes, ainda, com a ocorrência de retrocessos em países agora membros do bloco, como experimentado na Bulgária, na Hungria e na Romênia, além da ascensão de regimes xenófobos na Eslováquia e em diversos países do continente (SCHIMMELFENNIG, 2007; GRABBE, 2014).

5. Os desafios da democratização pela integração

A integração europeia desde seu início é associada aos princípios liberal-democráticos. Essa relação, no entanto, não é livre de tensões e a promoção desses princípios encontra desafios importantes no processo de integração. Existem questionamentos sobre o déficit democrático nas instituições da União Europeia; há, também, o perigo do ressurgimento e fortalecimento dos movimentos de extrema-direita e a ausência de mecanismos fortes na UE que assegurem a manutenção da democracia nos seus Estados membros. Há ainda muito questionamento e dúvidas sobre a capacidade e a qualidade dos esforços de promoção da democracia da UE. Se por um lado pode-se dizer que há, geralmente, o respeito de instituições e procedimentos democráticos entre os membros, por outro, as próprias instituições europeias, juntamente com as instituições políticas nacionais dos seus estados membros, enfrentam críticas de déficit democrático, com mecanismos de participação cidadã insuficientes e pouco eficazes (KESSELMAN & KRIEGER, 2009, p.540-541).

A crise de 2008 colocou ainda maiores obstáculos à continuação do desenvolvimento e da estabilidade econômica e política do Leste Europeu, com o aumento das reservas dos membros em relação à expansão do bloco. A imposição de condicionalidades políticas, argumenta-se, só tem efeitos quando os países destinatários dessa política conseguem entrever a possibilidade de recompensas e de efetiva adesão ao bloco no futuro (SCHIMMELFENNIG, 2007). As perspectivas de influência da UE em relação aos países dos Bálcãs e à Turquia, por exemplo, são, agora, menores que os efeitos gerados nas negociações com o Centro e o Leste europeus (GRABBE, 2014).

Também a proximidade e a interdependência econômica com a Rússia, especialmente no setor energético, impõem desafios importantes à capacidade da UE em avançar programas de apoio e promoção de valores democráticos na parte oriental do continente. As ambições russas a uma reafirmação de seu poder a nível global e os resquícios de rivalidade da Guerra Fria, levam a grande intolerância por parte da Rússia em relação a qualquer tipo de intervenção da UE nos países em sua outrora área de influência (DEMEŠ, 2010).

Embora os desafios no Leste Europeu sejam grandes, vale ressaltar que os desafios enfrentados atualmente pela UE no que concerne à promoção de valores democráticos não vêm apenas da região. O ressurgimento e fortalecimento de movimentos e partidos de extrema-direita é um fenômeno presente em todo o bloco e representa um desafio para manutenção dos valores e princípios liberal-democráticos.

Por 40 anos, o processo de integração europeia, conhecido como um clube de democracias europeias ocidentais, não precisou se preocupar com a necessidade de garantir a democracia no nível

nacional de seus estados membros (VAN HÜLLEN & BÖRZEL, 2015, p.233). Embora o desafio do alargamento para o sul e para o leste europeu tenha contribuído para a formalização da exigência da democracia como critério de entrada na UE, não existem mecanismos efetivos que se apliquem aos Estados, uma vez membros, que assegurem a continuidade dos regimes democráticos (VAN HÜLLEN & BÖRZEL, 2015, p.227).

Em 2001, no Tratado de Nice, foi incluída a possibilidade de suspensão dos direitos de membresia como um recurso preventivo diante da iminência de interrupção do processo democrático nos seus países membros. Também o artigo 7 do Tratado da União Europeia (TEU), de 2008, prevê a suspensão dos direitos de membresia aos estados membros que violem os princípios democráticos (EUR-LEX, 2016b). A Corte de Justiça Europeia e a Comissão Europeia, no entanto, não têm função alguma nesse processo. A aplicação do artigo fica condicionada à formação de uma maioria qualificada dupla no Conselho Europeu e no Parlamento Europeu, o que, para van Hüllen e Börzel (2015, p.230-240), torna-a quase impossível. Especialmente porque os países membros da UE se mostram reticentes à aplicação do artigo e não veem com bons olhos maior interferência da UE nas suas instituições domésticas, mesmo que seja com intuito de garantir a continuidade democrática.

A inclusão de tais previsões é resultante, entretanto, da preocupação com avanços dos movimentos de extrema-direita, principalmente na Europa Ocidental em países como França e Áustria, com vitórias eleitorais da Frente Nacional e do Partido Austríaco da Liberdade (*Freiheitliche Partei Österreichs*), respectivamente (VAN HÜLLEN & BÖRZEL, 2015, p.236). No período pós-Segunda Guerra Mundial a ideia de retorno de movimentos de extrema-direita parecidos com o fascismo parecia impossível pela repugnância que traziam à memória (PAXTON, 2004, p.172). Entretanto, ao longo dos anos, tais movimentos se adaptaram e passaram a mostrar uma face mais moderada para o público, buscando afastar-se de símbolos tradicionais dos movimentos fascistas (PAXTON, 2004, p.174). Deixaram, por exemplo, de apontar os judeus como os principais inimigos da nação, mas sim outros grupos étnicos como os poloneses na Inglaterra ou o povo Roma na Hungria.

Para Paxton (2004, p.175), movimentos de extrema-direita não configuravam perigo para a política europeia enquanto não atingissem o que ele classifica como “Segundo Estágio” do processo pelo qual tais movimentos chegam ao poder. Ainda segundo o autor, o perigo estaria quando as elites passassem a tolerar tais movimentos como instrumentos políticos, apoiados na construção de inimigos internos, como os imigrantes, que são culpabilizados pela criminalidade e pela falta de empregos (PAXTON, 2004, p.175), conforme se nota a partir dos anos 1970, quando movimentos de extrema-

direita ressurgiram e ganharam novo fôlego na política europeia de maneira sistemática, chegando, inclusive, ao poder em alguns países, como a Polônia, a Áustria e a Hungria.

O crescente conflito doméstico em torno da questão dos imigrantes em diversos países europeus, inclusive do ocidente, tem sido terra fértil para o crescimento dos movimentos de extrema-direita (PAXTON, 2004, p.180). Embora a suspensão de direitos democráticos, do Estado de Direito e a defesa do fim do liberalismo econômico estejam ausentes, de maneira geral, do discurso desses movimentos, eles exploram o medo em relação aos imigrantes, posicionam-se contrários ao multiculturalismo e conclamam a necessidade de resgatar as origens de uma determinada nacionalidade. Essa situação representa um perigo para a democracia na União Europeia que não deve ser menosprezado, uma vez que envolve a violação dos Direitos Humanos e dos direitos democráticos de minorias étnicas ou de imigrantes, que passam a ser vistos como inimigos nos países-membros do bloco. Além disso, ao colocar os problemas relacionados à imigração e as dificuldades econômicas na conta da União Europeia, esses movimentos fomentam a oposição à continuidade do processo de integração.

Conclusão

A consolidação de uma ordem liberal-democrática é um dos objetivos do processo de integração na Europa desde o seu início. O alargamento para o sul da Europa, entre as décadas de 1960 e 1980, e, mais tarde, a perspectiva de alargamento do bloco para o centro-leste europeu, a partir do início dos anos 1990, propiciou espaço de debate importante no sentido da consolidação do comprometimento com o processo de transição democrática em todo o continente.

Assim, ao longo do processo de integração, foram sendo desenvolvidos e aperfeiçoados diversos instrumentos institucionais de promoção dos valores democráticos. Juntamente com a adoção de condicionalidades políticas para adesão de novos membros e de mecanismos institucionais a consolidação da democracia dentro do bloco, foram ofertados incentivos financeiros e projetos de cooperação e assistência técnica na região, com a alocação de investimentos para a modernização política e econômica nos candidatos à adesão, que precisavam adequar seus sistemas jurídicos, econômicos e políticos à realidade do bloco.

Conforme argumentamos, todo esse processo se fez sob a perspectiva de fortalecimento do papel da Europa no mundo, mas contou, também, com forte interesse dos EUA, que forneceram ajuda militar e econômica após a Segunda Guerra Mundial, propiciando melhores perspectivas para a continuidade do processo de integração. Nesse sentido, o processo de integração europeu tornou-se

ferramenta fundamental na estratégia de consolidação da ordem liberal-democrática na Europa tanto durante a Guerra Fria, quanto na transição deste modelo para o centro e leste europeus após a queda do bloco socialista.

A promoção de uma ordem liberal, calcada nos princípios da democracia, dos direitos humanos e do livre mercado, na Europa, teve grande êxito, mas não se fez sem percalços. A crise de 2008, que afetou fortemente a União Europeia e a zona do Euro, a proximidade com a Rússia, que faz forte oposição à presença norte-americana e europeia no que outrora foi sua zona de influência, e a ascensão de ideologias de extrema-direita em todo o continente, que têm resultado em oposição ao fortalecimento da integração, constituem desafios presentes. Sua solução demandará novas formas de pensar a política e de colocar em prática mecanismos que viabilizem a democratização e a participação cidadã mais efetivas no âmbito das instituições europeias.

Referências

BACHE, I.; GEORGE, S.; BULMER, S. (2011). **Politics in the European Union** (3 ed.). Oxford: Oxford University Press.

BARNES, I.; BARNES, P. (2010). Enlargement. In CINI, M., & BORRAGAN, N. P. S., **European Union Politics** (3ª ed). Oxford: Oxford University Press, 419-435.

DEMEŠ, P. (2010). Twenty Years of Western Democracy Assistance in Central and Eastern Europe. **International IDEA**.

EUR-LEX. (2016a). **Critérios de adesão (Critérios de Copenhaga)**, publicado em EUR-Lex [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=pt]. Disponibilidade: 21/01/2017.

EUR-LEX. (2016b). **Tratado da União Europeia (versão consolidada)**, publicado em EUR-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012M007>]. Disponibilidade: 21/01/2017.

GENNA, G. M.; HIROI, T. (2015). Do Democracy Clauses Matter? The Effects of Regional Integration Associations on Political Stability and Democratic Consolidation. **EUI Working Paper RSCAS**, 48 (July).

GILPIN, R. (1981). **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press.

GRABBE, H. (2014). Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect. **Journal of Common Market Studies**, 52 (Annual Review), 40-56.

HOFFMANN, A. R. (2016). Political conditionality and democratic clauses in the EU and Mercosur. In HOFFMANN, A. R. & VLEUTEN, A. V. D. **Closing or widening the gap?: Legitimacy and democracy in Regional Integration Organizations**. New York: Routledge, 173-191.

- KESSELMAN, M.; KRIEGER, J. (ed.) (2009). **European Politics in transition** (6 ed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- LUDLOW, N. P. (2010). European Integration and the Cold War. *In* WESTAD, O. A., & LEFFLER, M. P. **The Cambridge History of the Cold War: Crises and détente** (Vol. 2). New York: Cambridge University Press, 179-197.
- OST, D. (2009). East-Central Europe in Transition. *In* KESSELMAN, M. & KRIEGER, J. (eds.) **European Politics in transition**. Boston: Houghton Mifflin Company, 401-457.
- PAXTON, R. O. (2004). **The Anatomy of Fascism**. New York: Alfred A. Knopf.
- PECEQUILO, C. S. (2011). **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** (3ª ed). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- PEDRAZA, L. E. (2015). **Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?**, publicado em E-International Relations [http://www.e-ir.info/2015/02/17/central-european-countries-and-eu-accession-a-blessing-or-a-curse/#_ftnref59]. Disponibilidade: 13/08/2016.
- PFETSCH, F. (2001). **A União Europeia**. Brasília: Editora da UnB.
- PINDER, J.; USHERWOOD, S. (2013). **The European Union: a very short introduction** (3 ed.). Oxford: Oxford University Press.
- ROYO, S. (2007). Lessons from Spain and Portugal in the European Union after 20 years. **Pôle Sud**, 1(26): 19-45.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2007). European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe. **East European Politics and Societies**, 21(1): 126-141.
- SHARE, D. (2010). Politics in Spain. *In* ALMOND, G. et al. (eds.), **European Politics Today**. New York: Longman, 231-279.
- VAN HÜLLEN, V.; BÖRZEL, T. A. (2015). Why being democratic is just not enough: the Eu's governance transfer. *In* VAN HÜLLEN, V. & BÖRZEL, T. A. **Governance Transfer by Regional Organizations: Patching together a global script**. Hampshire: Palgrave, 227-241.